



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die preußische Verwaltungsgesetzgebung

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

Über Whitmans Leben mögen einige kurze Andeutungen genügen: Nach seiner eigenen Angabe stammte sein Vater von einem puritanischen Geistlichen ab, der 1635 von England nach Amerika übersiedelte. Seine Mutter ist Holländerin. Auf einem großen Meierhofs in Long-Island wuchs Walt Withman auf. Dem Buchdruckerhandwerk, das er erlernt hatte, wurde er bald untreu. Als Lehrer, Zeitungsredakteur, Tischler, Bauunternehmer usw. schlug er sich durchs Leben. 1855 erschien die erste Auflage der „Grashalme“, zunächst nur zwölf Gedichte. 1862 zog er als Krankenwärter in den Bürgerkrieg. Eine Stelle, die er im Bureau des Ministeriums des Innern erhielt, verlor er, als der Staatssekretär, ein früherer Methodistenprediger, hinter das Geheimnis seines ominösen Buches kam. Auf die eifrige Verwendung seiner Freunde hin erhielt er Ersatz in einem Posten im Bureau des Attorney-Generals. 1873 erlitt er einen Schlaganfall, der ihn dem Tode nahe brachte und ihn, da er kein Amt mehr bekleiden konnte und wollte, auf lange Zeit in große Armut stürzte. Nur allmählich brach sich Whitmans Ruhm Bahn. Die Liebe und Anerkennung seiner Freunde verschönte ihm den Lebensabend. 1892 entschlief er. Für ihn konnte der Tod keine Schrecken mehr haben.



Die preussische Verwaltungsgesetzgebung



it der Verwaltungsgesetzgebung beschäftigt sich von den früher genannten Kritikern unsrer Verwaltung*) auffallenderweise nur Graf Hue de Grais eingehender, obwohl, schon rein äußerlich betrachtet, die Gesetzgebung die Grundlage jeder Verwaltungstätigkeit ist und alle ihre Mängel also auf die Verwaltung selbst zurückwirken müssen. Außerdem finden sich leider gerade auch auf diesem Gebiet die schwersten Mißstände.

Graf Hue de Grais erwähnt als solche die große Zahl und den großen Umfang der Verwaltungsvorschriften und ihre zerstreute Veröffentlichung in bändereichen Sammlungen, wo sie selbst für geschulte Beamten oft schwer aufzufinden seien. Ferner beklagt er Mängel der Gesetzgebungstechnik. Er vermißt Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit. Man unterlasse in der Regel, in einem neuen Gesetz den ganzen Stoff unter ausdrücklicher Aufhebung aller älteren Bestimmungen einheitlich zusammenzufassen. Dann vermeide man absichtlich, zweifelhafte Fragen, z. B. über die Tragweite oder

Vgl. Die Not der preussischen Verwaltung. Grenzboten 1910. Heft 3 und die Fortsetzungen Heft 4 und 5.

über das Anwendungsgebiet einer Vorschrift oder über das Verhältnis neuer Bestimmungen zu ältern, ausdrücklich zu ordnen, überlasse vielmehr die Entscheidung darüber der Praxis oder der Rechtsprechung. Dadurch würden diese gezwungen, eine Arbeit, die der Gesetzgeber nur einmal zu tun brauche, fortgesetzt zu wiederholen, und es werde die Gelegenheit versäumt, mit einem Schlage einen festen Rechtszustand zu schaffen. Weitere Mängel sind nach ihm unzweckmäßige Abgrenzung des Stoffs der einzelnen Gesetze, nicht genügende logische Scheidung zwischen den grundlegenden eigentlichen Gesetzesbestimmungen und den Ausführungsvorschriften und schließlich die zweckwidrige Form vieler Gesetze.

Seine Ausstellungen sind durchaus zutreffend, aber nicht erschöpfend. Es fehlt vor allem das größte Übel, unter dem die ganze Verwaltung schwer gelitten hat und noch leidet, nämlich ein bedauerlicher Mangel an kräftigem schöpferischen Vorgehn auf diesem Gebiet. Infolgedessen herrschen hier überall eine Rückständigkeit und Unsicherheit, die zu den übelsten Erscheinungen führen müssen. Über die wichtigsten Grundlagen der Verwaltungstätigkeit fehlt es unter diesen Umständen oft an bestimmten, sichern Vorschriften. Es ist dies ein auch von dem Oberpräsidenten von Ernsthausen und dem Regierungspräsidenten von Dieß in ihren Lebenserinnerungen berührtes besonders trauriges Kapitel der preußischen Verwaltungsgeschichte, des ich im ganzen Umfang hier nicht erzählen kann, da es kaum ein Gebiet der innern Verwaltung gibt, das hier nicht berührt werden müßte. Aber einiges muß ich doch anführen.

Während die Verhältnisse der Städte des Ostens der Monarchie durch die Städteordnungen von 1808 und 1831 einigermaßen befriedigend geregelt worden waren, gelang ähnliches für die Landgemeinden dieser Landesteile erst durch die Landgemeindeordnung von 1891. Bis dahin wurde die Verfassung dieser Gemeinden in der Hauptsache durch Ortsobservanzen bestimmt, die in Streitfällen in der Regel nur durch umfassende, weitläufige Ermittlungen, Zeugenvernehmungen und dergleichen festgestellt werden konnten. Ein Ministerialerlaß von 1839 hatte gradezu die liebevolle Pflege dieser Observanzen dringend und warm empfohlen und auch die sogenannte Landgemeindeordnung von 1856 verwies zunächst auf sie. So war denn in zahlreichen Landgemeinden des Ostens vor 1891 oft die wichtigste Grundlage der Gemeindetätigkeit bis in die neuere Zeit hinein zweifelhaft, etwa das Stimmrecht oder die Verteilung der Gemeindelasten oder dergleichen, und damit zahlreichen Streitigkeiten Tür und Thor geöffnet, sowie den Behörden eine umfangreiche, unerquickliche Arbeit bereitet.

Und dann unser Wegerecht! Geheimer Rat Freund aus dem Ministerium des Innern und Regierungspräsident Freiherr von Seherr sprechen hier von einem erschreckenden Zustand der Zerrissenheit. Sie hätten besser von einer traurigen Rückständigkeit sprechen können. Selten doch z. B. in der Rheinprovinz jetzt noch neunzehn verschiedene Wegerechtsysteme, die weit, zum Teil bis in das sechzehnte Jahrhundert, zurückgehen, also auf vollständig verschwundenen

Grundlagen aufgebaut sind. Eine Darstellung dieses „Rechts“, die ein Landrat „zum Gebrauch in der Praxis“ verfaßt hat, ist ein Buch von nicht weniger als 724 Seiten! In Schlesien ist noch jetzt eine Beordnung von 1767 voll in Kraft, obwohl sich auch ihre wirtschaftlichen und sonstigen Grundlagen inzwischen ganz geändert haben. Ähnlich war es bis vor kurzem fast überall und ist es jetzt noch in den meisten alten Provinzen. Und noch ist nicht abzusehen, wann einmal dieser jammervolle Zustand endgültig beseitigt sein wird. Dabei hat man nach den Erfahrungen in Hannover und Frankreich immer anerkennen müssen, daß eine gute Begegesetzgebung eine unerläßliche Voraussetzung für ein gut geordnetes Wegewesen ist.

Am schlimmsten waren aber bisher die Zustände auf dem Gebiet des Schulrechts in den alten Provinzen. Daß sich solche Verhältnisse bis in die letzten Jahre erhalten konnten, wird ein unauslöschlicher Flecken in der Geschichte der preussischen Bureaokratie bleiben. Fast jede Provinz hatte ihr eigenes Recht oder es gab doch in jeder Provinz neben einem allgemeinen Schulrecht noch besondere provinzielle Vorschriften. Und alles das war veraltet und höchst unklar und zweifelhaft. Dies gilt namentlich von der Unterlage der Schulunterhaltungspflicht, die im größten Teil des Ostens auf der Hausvätersozietät aufgebaut war.

Besonders reizvoll waren die Zustände in Schlesien. Dort galt für katholische Schulen ein andres Recht als für evangelische. Dabei wurde der Konfessionscharakter der Schulen im einzelnen Fall durch ein Merkmal bestimmt, das sich in manchen Gegenden fortwährend verschob, so daß dort dieselbe Schule zu verschiedenen Zeiten nach verschiedenem Recht zu beurteilen war. Beide Rechtssysteme waren zudem lückenhaft und entsprachen schon seit langen Jahrzehnten nicht mehr den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen und den verwaltungstechnischen Anforderungen. Verschlimmert wurde der Zustand durch zahlreiche ergänzende Gesetze, Edikte, landesherrliche Verordnungen, Landtagsabschiede, Staatsverträge usw. Aus diesem Wirrwarr hatte sich allerdings allmählich eine Praxis herausgebildet, mit der man schlecht und recht auskam. Aber das Oberverwaltungsgericht stürzte diesen Frieden bald, indem es mit zutreffender Begründung diese Praxis als ungesetzlich verwarf. Nun entstand für eine geraume Zeit ein vollständiges Durcheinander; niemand wußte mehr, was rechtens war. Erst langsam kam es durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts wieder zu einigermaßen festen Rechtsgrundlagen. Aber um welchen Preis! Wie einfach war dagegen die Lage auf dem linken Rheinufer. Dort hatte die französische Gesetzgebung durch ein paar Zeilen die Schulunterhaltungslast einfach der politischen Gemeinde übertragen und so mit einem Schläge eine klare und praktisch brauchbare Grundlage für die Schulverwaltung geschaffen, zumal da sie auch das Gemeinwesen wenigstens verwaltungstechnisch befriedigend geregelt hatte. Die preussische Schulverwaltung konnte nun nach der Besitzergreifung in ein paar Jahren selbst in den ärmsten Gegenden der Eifel und des Hunsrücks die oft sehr traurigen Schulverhältnisse mit Leichtigkeit neu ordnen.

Was ich bisher geschildert habe, waren nicht besonders ausgesuchte Ausnahmen; ähnlich ist es vielmehr überall, wohin man blickt. Bei einiger Ehrlichkeit des Urteils wird man nicht leugnen können, daß unsre Verwaltungsgesetzgebung seit dem ersten Drittel des vorigen Jahrhunderts auf den wichtigsten Gebieten einen verderblichen Stillstand oder geradezu Versumpfung gezeigt hat und noch jetzt zeigt. Die einzelnen großen Leistungen der letzten Jahrzehnte, die Verwaltungsreform der siebziger und achtziger Jahre, die Miquelsche Neuordnung der Staats- und Gemeindebesteuerung und, wenn man die Reichsgesetzgebung hier mit berücksichtigen will, die Arbeiterversicherungsgesetze, können darüber nicht hinwegtäuschen. Zugleich weisen aber diese einzelnen Erfolge auf die Ursache des Übels deutlich hin; sie sind das Werk einzelner hervorragender Männer.

Es gibt manche, die in dieser Entwicklung den Ausdruck eines gefunden Konservatismus gesehen haben, der mit Recht nicht unnötig in bestehende Verhältnisse eingreife, oder man hat sie auf die nicht zu leugnende Verschiedenheit in den Verhältnissen des großen Staats zurückgeführt, die verbiete, einheitliche Vorschriften für den ganzen Staat zu treffen. Aber mit dem gefunden Konservatismus ist es überhaupt eine eigne Sache; er sieht häufig geistiger Trägheit verzweifelt ähnlich. Und dann kann man doch auch von „unnötigen“ Eingriffen da nicht sprechen, wo eigentlich alles nach einer Neuregelung schreit. Und der zweite Einwand zeugt nur von einem geringen Verständnis für die zu entscheidende Frage. Durch Gesetz können, das hat Graf Sue de Grais mit Recht hervorgehoben, nur die allgemeinen Regeln aufgestellt werden. Die Ausführung im einzelnen muß den Ausführungsbestimmungen und der laufenden Verwaltung vorbehalten bleiben. Wozu haben wir denn die Selbstverwaltung und ihre Behörden? Man hat doch sonst eine so schwärmerische Vorliebe für „Dezentralisation“!

Jedenfalls sind die Folgen dieser Lage der Gesetzgebung für die Verwaltung wie für das Publikum gleich bedauerlich. Für die Behörden muß eine Gesetzgebung, die so überaus verwickelt, ohne äußere und innere Einheitlichkeit, dabei trotz aller Weiterschweifigkeit doch lückenhaft ist, eine gewaltige Arbeit verursachen, die nicht dadurch erquicklicher oder erträglicher wird, daß es sich dabei häufig um unbedeutende Dinge handelt, die aber trotzdem oft mit einem gewaltigen Aufwand an Zeit, Gelehrsamkeit und Dennkraft weitläufig erörtert werden müssen. So erinnere ich mich aus meiner Referendarzeit eines Streits über die Ausbesserung eines Schulzauns, wobei es sich um eine Leistung im Wert von einigen Mark handelte, der aber bis in die höchsten Stellen getrieben wurde. In einem andern Fall tobte ein ähnlich hartnäckiger Streit um die Lieferung eines Glockenseils. Der Oberpräsident von Ernsthausen erzählt in seinen Lebenserinnerungen ähnliches aus dem Königsberger Bezirk. Regierungspräsident von Dieß erwähnt einen Fall, wo der Kreisausschuß und der Bezirksausschuß je zweimal, das Obergericht aber viermal entscheiden mußten, um festzustellen, ob in einer Schulgemeinde statt eines einheitlichen Schulgelds

von zwei und einem halben Silbergroschen für jedes Kind ein nach dem Alter abgestuftes erhoben werden dürfe.

Für die Bevölkerung bringt diese Rechtsunsicherheit selbstverständlich schon unter gewöhnlichen Verhältnissen mannigfache Uebelstände mit sich: Zeitverlust, Kosten, Ärger und Verdruß. Besonders unerfreulich ist es aber, daß die geschilderte verworrene und unsichere Rechtslage gar nicht selten dazu zwingt, einzelne Fälle zur Entscheidung der Gerichte zu bringen, um zu erfahren, wie sich diese zu einer zweifelhaften Rechtsfrage stellen, und so eine feste Grundlage für das Vorgehen der Verwaltung in ähnlichen Fällen zu schaffen. Dann wird also irgendein unglückseliger Mensch vor den Richter geschleppt — meistens natürlich durch alle Instanzen — und dabei vielleicht wegen einer Sache, die man sonst überhaupt nicht beachtet hätte.

Geheimer Rat Freund führt die Zerrissenheit auf dem Gebiet des Wege- rechts der Rheinprovinz auf die Kleinstaaterie zurück. Aber, mit Verlaub, diese kann doch höchstens die Entstehung jener Zerrissenheit erklären, aber nicht, daß sie bis auf den heutigen Tag erhalten geblieben ist. Hieran ist doch nur die preußische Verwaltung schuld, d. h. die in ihr jeweilig maßgebenden Personen, die es nicht verstanden haben, Wandel zu schaffen. Das beweist grade auch die neuere Geschichte unsrer Wegegesetzgebung. Und das gilt überhaupt von der Rückständigkeit unsrer Gesetzgebung. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Schulgesetzgebung. Unsrer Schulverwaltung hat wohl immer die Notwendigkeit erkannt, ein brauchbares Schulgesetz zu schaffen, und deshalb auch genug Anläufe dazu gemacht. Wenn ich nicht irre, sind bis zum Ministerium Falk sechs Entwürfe eines allgemeinen Schulgesetzes ausgearbeitet worden. Nachher kamen noch drei hinzu. Aber keiner dieser Entwürfe ist Gesetz geworden; die meisten haben die Akten des Ministeriums überhaupt nicht verlassen. Anfangs konnte man sich über den Träger der Schullasten nicht einigen. Manche wollten die „bewährte“ Hausvatersozietät des Landrechts nicht aufgeben. Dabei gibt es keine unpraktischere und unbrauchbarere Grundlage für die Schulunterhaltung als diese, wovon man sich aus den Erfahrungen mit der französischen Gesetzgebung in der Rheinprovinz leicht hätte überzeugen können. Dann begann man, das Schulrecht provinziell zu regeln, kam aber nicht weit, weil man nicht den Mut hatte, fest durchzugreifen und mit allem alten unbrauchbaren Buis aufzuräumen. Später war die Neuordnung des Schulrechts aus einer rein verwaltungstechnischen Angelegenheit, die sie immer hätte bleiben müssen, eine politische geworden und so kam man bei den bestehenden Parteiverhältnissen zunächst überhaupt zu keinem Ergebnis auf diesem Gebiet. Inzwischen hatte man aber durch einzelne Gesetze das Pensionswesen, dann die Gehaltsverhältnisse und endlich die Versorgung der Hinterbliebenen der Lehrer mit Aufwendung großer Staatsmittel neu geregelt und damit den Karren erst recht festgefahren. Denn so verdienstvoll diese Gesetzgebung im einzelnen auch war, sie hat doch die Fortbildung der Schulgesetzgebung im allgemeinen geschädigt, da sich die Schulverwaltung mit diesen Gesetzen ihre besten Trümpfe

aus der Hand nehmen ließ. Jene Lehrgesetzgebung war das Ergebnis eines Wettlaufs aller Parteien um das Wohlwollen dieser einflußreichen Urwähler — Hand aufs Herz, meine Herren! —. Hätte die Schulverwaltung die Führung gehabt, dann hätte es ihr also ein leichtes sein müssen, unter Ausnutzung dieser günstigen parlamentarischen Lage schon vor einem Menschenalter mindestens ein Schulunterhaltungsgesetz durchzudrücken, das, wie jeder zugeben wird, der nur einmal in die praktische Schulverwaltung hineingesehen hat, unbedingt der Ausgang jeder Neuordnung der Schulgesetzgebung hätte sein müssen. Von diesem Standpunkt aus kann ich also in das Lob, das Loß dieser Lehrgesetzgebung spendet, nicht einstimmen.



Georg Freiherr von Hertling

von Bernhard Münz, Wien



er lange, denkwürdige Kampf gegen den naturwissenschaftlichen Materialismus ist so gut wie beendet. Dieser ist in seine Grenzen, auf sein eigenes Gebiet zurückgeworfen worden. Hier kann und soll er unbehelligt weiter arbeiten. Die Naturwissenschaft hat der mechanischen Erklärung in der Vergangenheit die fruchtbarsten Einblicke zu verdanken, neue, wichtige Entdeckungen werden in Zukunft mit ihrer Hilfe möglich werden. Mehr und mehr werden wir durch sie das Zustandekommen und den Zusammenhang der vielgestaltigen Naturereignisse verstehen lernen und die verwickeltsten Formen aus dem Zusammenreffen einfacher Gesetze begreifen. Die Frage nach dem letzten Grunde alles Seins entzieht sich jedoch ihrer Beantwortung.

An dem Kampfe hat Freiherr von Hertling lebhaften Anteil genommen. In der Schrift „Über die Grenzen der mechanischen Naturerklärung“ (Bonn 1875), die sich mit du Bois-Reymonds vielbesprochener Rede über die Grenzen des Naturerkennens mehrfach berührt, hat er sein Scherflein zum Durchbruche der Erkenntnis beigetragen, daß über der Natur eine Weberin walte, die gleichsam in die festen, fundamentalen Langfäden der allgemeinen notwendigen Gesetze die Quersfäden einschlägt, um das unendlich mannigfaltige Weltgewebe zu spinnen. Er beschränkt sich indes nicht darauf, die Unmöglichkeit des Materialismus darzutun, sondern hält es für unumgänglich notwendig, einen raschen Blick auf die Fragen der Erkenntnistheorie zu werfen, um gegenüber den Einwürfen des Empirismus und des kritischen Idealismus, welchem letzteren er den kritischen Realismus entgegenstellt, nachzuweisen, daß der vielgeschmähten